

9. Топорков А.А. Криминалистика : [учебник] / А.А. Топорков. – М. : КОНТРАКТ ; ИНФРА-М, 2012. – 495 с.
10. Серова Е.Б. Криминалистические аспекты противодействия преступлениям против личности : [учебное пособие] / Е.Б. Серова. – Ч. 4. Криминалистические аспекты противодействия преступлениям против конституционных прав и свобод человека и гражданина. – СПб : Санкт-Петербургский юридический институт (филиал) Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, 2014. – 88 с.
11. Лагутіна І.В. Доказування у справах про дискримінацію у сфері праці / І.В. Лагутіна // Правова держава. – 2013. – № 16. – С. 215-222.
12. Каржаубаев С.С. Причины и условия совершения преступлений, направленных против трудовых прав граждан / С.С. Каржаубаев // Проблемы современного права и правоприменения. – С. 110–127.

УДК 343.16

МАМЕДОВ Г.А.

ПОЗИТИВНИЙ ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПРОКУРАТУРИ ТА ШЛЯХИ ЙОГО ЗАПОЗИЧЕННЯ ДЛЯ УКРАЇНИ

У статті проаналізовано позитивний європейський досвід діяльності прокуратури. Визначено шляхи його запозичення для України.

Ключові слова: європейський досвід, органи прокуратури, прокурор, законодавство, прокурорська діяльність.

В статье проанализирован положительный европейский опыт деятельности прокуратуры. Определены пути его заимствования для Украины.

Ключевые слова: европейский опыт, органы прокуратуры, прокурор, законодательство, прокурорская деятельность.

The article analyzes the positive European experience of the prosecutor's office. The ways of its borrowing for Ukraine are determined.

Key words: european experience, prosecutor's offices, prosecutor, legislation, prosecution activity.

Вступ. Однією з головних стратегічних цілей України виступає інтеграція в європейський геополітичний і правовий простір. Особливо гостро питання реформування прокуратури постало після вступу України у 1995 р. до Ради Європи. У своїх численних рекомендаціях Парламентська Асамблея Ради Європи нагадує про непорушність зобов'язання України на основі змін до Основного Закону чітко визначити місце прокуратури в механізмі і системі органів державної влади, правовий статус, принципи організації і діяльності прокурорів різних рівнів, маючи на меті скасування наглядових повноважень, що властиві прокурорам в Україні.

Актуалізація нашого дослідження пов'язана з необхідністю аналізу і виокремлення основних тенденцій правового регулювання моделей прокурорської діяльності у державах Європи та світу з метою створення пропозицій у частині вдосконалення українського законодавства в питаннях організації і діяльності прокуратури. Поряд із цим національній прокуратурі кожної із зарубіжних країн притаманна своя специфіка, особливості, повноваження, що у разі імплементації в українське законодавство може і не прижитися. Однак у нашому дослідженні ми аналізуватимемо саме позитивний досвід європейських країн, який уже дав свої результати в частині підвищення стану законності і правопорядку.

© МАМЕДОВ Г.А. – кандидат юридичних наук, старший радник юстиції, прокурор Автономної Республіки Крим

Питанням позитивного зарубіжного досвіду діяльності прокуратури та шляхи його запозичення для України приділяли свою увагу такі вчені-правники: В.С. Бабков, В.Ф. Гаєвий, Г.О. Ганова, Л.Р. Грицаєнко, Л.М. Давиденко, В.В. Долежан, П.М. Каркач, І.М. Козьяков, Т.В. Корнякова, М.В. Косюга, В.В. Кудрявцев, Н.В. Лісова, С.М. Малихіна, О.М. Михайленко, Н.І. Мичко, Н.В. Пономарьова, Є.М. Попович, М.В. Руденко, Г.П. Серєда, В.В. Сухонос, Л.А. Хруськова, М.О. Шорін, М.К. Якимчук тощо. Однак науково-теоретична база зарубіжного досвіду прокурорської діяльності потребує оновленого змістовного аналізу з урахуванням прийняття Закону України «Про прокуратуру» [1] та оновлення кримінального процесуального законодавства. Крім того, створення належних правових засад взаємодії органів прокуратури між собою та іншими органами державної влади в контексті використання зарубіжного досвіду так чи інакше вплине на дотримання Україною своїх міжнародних зобов'язань у частині реформування органів прокуратури.

Постановка завдання. Метою статті є аналіз позитивного європейського досвіду діяльності прокуратури та визначення шляхів його запозичення для України.

Результати дослідження. Аналізуючи поняття «досвід» як базове для нашого дослідження, можемо констатувати, що воно вживається у таких значеннях: 1) відображення у свідомості людей законів об'єктивного світу і суспільної практики, отримане в результаті їх активного практичного пізнання; 2) сукупність знань і практично засвоєних навичок, умінь; 3) відтворення якого-небудь явища експериментальним шляхом, створення чогось нового в певних умовах із метою дослідження, випробування; 4) спроба здійснити що-небудь, пробне здійснення чого-небудь [2, с. 196]. А в ще одному словнику це поняття трактується як: 1) сукупність знань, умінь, які здобуваються в житті, на практиці; 2) уся сукупність чуттєвих сприйнять, що набувається в процесі взаємодії людини із зовнішньою природою і становить основу всіх наших знань про матеріальний світ [3, с. 382].

З урахуванням вищевикладеного зазначимо, що досвід – це сукупність знань, які використовуються у суспільних відносинах, на практиці. При цьому Л.Р. Грицаєнко зазначає, що моделі прокуратур країн Європи дають лише загальне уявлення про функції цих правоохоронних органів. Позитивний зарубіжний досвід пов'язується з особливостями, традиціями певної конкретної правової культури, іншими об'єктивними та суб'єктивними чинниками. Від традицій певної правової системи безпосередньо залежить не тільки обсяг функцій, а й критерії їх класифікації [4, с. 355].

При цьому вважаємо, що не можна ототожнювати позитивний зарубіжний досвід правового регулювання із власне компаративістикою. Такий підхід обґрунтований тим, що «компаративістика» (від лат. *comparativus* – порівняльний) означає науку, сукупність порівняльно-історичних методів у правознавстві, за допомогою яких визначаються спорідненість правових систем сучасності, особливості окремих національних правових систем [5, с. 282]. Тобто компаративістський означає «порівняльний», а дослідження зарубіжного досвіду і виокремлення шляхів запозичення його для України – це лише один із засобів порівняльного правознавства, тобто компаративістики.

Отже, з урахуванням вищевикладеного, можемо констатувати, що позитивний зарубіжний досвід – це сукупність здобутків правових систем зарубіжних держав, що впроваджені у національне правове регулювання цих держав і принесли результати в частині досягнення основної, ключової мети і завдань такого правового регулювання.

Р. Давид як класичний представник науки компаративістики визначав такі основні типи правових систем сучасності: романо-германська, сім'я загального права (*common law*) та сім'я соціалістичного права. Окрім цього, він визначав і інші правові системи, що характеризувалися архаїчним типом світогляду: мусульманська, індійська, іудейська, японська, китайська (далекосхідні), африканська [6, с. 111]. У свою чергу Л.М. Давиденко, П.М. Каркач, Н.І. Мичко та М.В. Руденко виділяли лише три основних держави для аналізу стану правового регулювання діяльності прокурорів: Україну, Російську Федерацію та Сполучені Штати Америки [7, с. 3]. Також Л.Р. Грицаєнко аналізує статус прокуратури і прокурорську діяльність у державах романо-германської, англо-саксонської правових сімей, правова сім'я держав Прибалтики, держав пострадянського простору, азійських держав [4, с. 371–491]. Видається, що такий поділ є найбільш оптимальним і сталим, однак варто проаналізувати ще й альтернативні класифікації, які наявні у науці прокурорського права.

Так, В.В. Карпунцов визначає, що з огляду на місце прокуратури в системі державних органів виділяють такі держави: 1) держави, де прокуратура входить до складу міністерства юс-

тиції, хоча при цьому може належати до органів правосуддя та діяти при судах, а прокурори можуть належати до суддівського корпусу («магістратури») (наприклад, США, Франція, Бельгія, Нідерланди, Данія, Польща, Румунія, Японія, Естонія, Сирія); 2) країни, де прокуратура виділена в самостійну систему та підзвітна парламенту або главі держави (соціалістичні та постсоціалістичні країни); 3) країни, де прокуратура повністю включена до складу судової системи та перебуває при судах або користується адміністративною автономією в межах судової влади (наприклад, Іспанія, Колумбія, Болгарія, Латвія); 4) країни, де прокуратури або її прямого аналогу взагалі не існує [8, с. 148–149]. Однак ми не зовсім погоджуємось з останньою класифікацією, адже вона прив'язується до визначення місця прокуратури в системі органів державної влади, яке в результаті внесення змін до законодавства може швидко змінитися.

Отже, в межах свого дослідження ми обираємо традиційну класифікацію правових систем і тому розглянемо основоположні з них в аспекті правового регулювання діяльності прокуратури: 1) романо-германська правова сім'я (на прикладі Німеччини та Франції); 2) англо-саксонська (на прикладі США, Великобританії); 3) пострадянська (на прикладі держав СНД); 4) китайська (азіатська модель).

Характеризуючи романо-германську правову сім'ю, зауважимо, що досвід Німеччини як держави з найбільш «дисциплінованою» і чіткою структурою органів державної влади є найбільш показовою в плані позитивних характеристик правового регулювання для України. Ф.К. Шредер зазначає, що фактично прокуратура у Федеративній Республіці Німеччина була створена як «орган для виконання правоохоронних функцій» ще у 1818 р. Науковець із посиланням на першоджерела вказує, що відповідно до принципу розподілу влад у ФРН прокуратура входить до системи юстиції і підпорядкована виконавчій владі (Міністерству юстиції), на федеральному рівні – федеральному міністру юстиції, на земельному – земельному управлінню органів юстиції [9, с. 336].

М. Німеллер вказує, що прокуратура у ФРН не є частиною загальної державної влади, а розглядається як спеціальний орган кримінального судочинства. Вона виконує свої функції незалежно від суду: має окремий штат, відокремлена від нього організаційно. Оскільки прокуратура в Німеччині в основному виконує завдання щодо пред'явлення обвинувачення в судах і здійснює обвинувачення під час судового розгляду, кожна прокуратура існує «при судах» і, відповідно до того, яка територія знаходиться під юрисдикцією останніх, визначається і належність прокуратури до території [10].

Організаційно структура прокуратури в Німеччині, на відміну від України, відповідає структурі судової системи і закріплюється законодавством про судоустрій. Вважаємо таку характеристику позитивною, адже досвід правового регулювання прокуратури в Німеччині здійснювався протягом тривалого часу, тобто перевірений роками. Цікаво, що при цьому прокурори у ФРН не виступають носіями судової влади, хоча структурно входять до органів правосуддя.

М.К. Якимчук вказує, що у ФРН не існує військових прокуратур, оскільки немає й спеціальної військової судової системи. При цьому на прокуратуру ФРН покладаються три основоположних функції: 1) розслідування злочинів і виступ як обвинувача в суді; 2) участь у судовому процесі як «неупередженої сторони»; 3) приведення судових вироків до виконання. Також прокуратури земель діють окремо від Генеральної прокуратури, а остання має повноваження вилучати і передавати земельним прокурорам кримінальні справи. У політичному плані посада Генерального федерального прокурора у Німеччині не залежить від розстановки політичних сил. Проте це не виключає того, що комітети бундестагу можуть запитати у Генерального федерального прокурора відомості про серйозні випадки шпигунства та терористичних нападів [11, с. 481–482].

Зауважимо, що Україні варто було б запозичити у Німеччині модель деполітизації посади Генерального прокурора через спосіб його призначення, звільнення, підзвітності і підконтрольності. При цьому варто було б так само, як і в Німеччині, повернути Генеральному прокуророві право законодавчої ініціативи.

Цікаво, що російські науковці вказують, що у Німеччині прокурор не є стороною в кримінальному процесі, його участь у судочинстві зводиться до того, щоб бути об'єктивним [12, с. 147]. Однак, відповідно до параграфа 11 Кримінальному процесуальному кодексі ФРН [13], прокурор має право вимагати від усієї публічної влади надання різних відомостей і проводити самостійне розслідування або розслідування за допомогою чиновників поліцейської служби, які зобов'язані виконувати всі вимоги і доручення прокурора, надсилати йому матеріали свого розслідування. Вони називаються у кодексі «допоміжними чиновниками прокуратури».

Аналізуючи вищевикладене, можемо констатувати, що прокурор має доволі серйозні повноваження у ФРН, зокрема може особисто проводити розслідування або доручити його поліції (ще один шлях для запозичення Україні). Крім того, прокурор може заявляти клопотання про проведення суддею нижче перерахованих слідчих дій і має під час їх проведення ряд процесуальних прав (відвести обраного суддею експерта), при чому більшість слідчих дій він має право проводити особисто, хоча на судовому розгляді прокурор має досить обмежені права, що обґрунтовується принципом змагальності високою роллю суду.

Із метою виконання вироків прокуратура вживає всіх необхідних заходів: виклик засудженого, його привід, арешт, стягнення штрафу тощо. Доволі високі і професійні вимоги до прокурорів, зокрема, вимагається вища юридична освіта, громадянство Німеччини, стаж у сфері права – три роки, спеціалізація – від трьох до п'яти років [13].

Отже, можна стверджувати, що прокуратура Німеччини – це орган державної влади, що здійснює публічне обвинувачення, а також має повноваження у сфері захисту суспільства і конкретної людини від злочинів. Тож, на підставі вищевикладеного можна виокремити такі шляхи вдосконалення діяльності прокуратури з урахуванням досвіду Німеччини для України: а) узгодження структури прокуратури структурі судової системи; б) деполітизація посади Генерального прокурора, шляхом відокремлення його від впливу парламенту; в) варто надати Генеральному прокурору право законодавчої ініціативи; г) надання прокурору права особисто проводити розслідування або доручити його поліції; р) посилення вимог до претендентів на посаду прокурора шляхом запровадження спеціалізації.

Розглядаючи особливості правового регулювання діяльності прокурорів у Франції, зазначимо, що нині прокуратура Франції організаційно входить до складу Міністерства юстиції. Структура органів прокуратури збігається зі структурою органів судової системи [14, с. 14]. При цьому прокурори незалежні від виконавчої влади і тому її представники не можуть давати прокуратурі вказівки з приводу ухвалених рішень. Прокурори підпорядковуються Міністерству юстиції (*Garde des Sceaux*), що письмово визначає характер їх процесуальних дій. У зв'язку з високим рівнем розвитку правової системи й усієї структури державно-правових інституцій органи прокуратури у Франції виконують свої функції здебільшого як орган кримінального розслідування і як представник виконавчої влади у суді з інших справ [11, с. 472–473].

Аналізуючи вищевикладене, зазначимо, що Україна б не сприйняла модель «напівзалежності» прокуратури від виконавчої влади, така залежність з огляду на глибокі традиції корупційної діяльності поглинула б її повністю. При цьому зазначимо, що прокурори і судді є «магістратами» і членами Вищої ради магістратів різних палат – палат прокурорів і палат суддів. Таку систему варто було б запровадити в Україні, коли прокурори і судді мають однаковий правовий статус.

До компетенції французької прокуратури належать: 1) порушення кримінального переслідування; 2) здійснення керівництва органами розслідування і нагляд за ними; 3) підтримання державного обвинувачення в суді під час розгляду і вирішення кримінальних справ; 4) контроль за законністю судових актів; 5) забезпечення виконання вироків; 6) надання висновків у цивільному процесі з приводу законності заявленого в суді позову; 7) участь у цивільному процесі із самостійними вимогами від імені держави [15, с. 22]. Згідно зі ст. 35 Кримінального процесуального кодексу Франції [14], генеральні прокурори здійснюють нагляд за застосуванням кримінального закону на всій території, що перебуває в компетенції апеляційних судів.

Зауважимо, що з аналізу Кримінального процесуального кодексу Франції випливає, що прокурор республіки наділений усіма правами та повноваженнями службової особи судової поліції та він фактично здійснює керівництво поліцейськими службами, які беруть участь у розслідуваннях. До прокурора республіки надходять скарги і заяви, щодо яких він оперативно ухвалює рішення (п. 1 ст. 40 КПК Франції). Незалежно від того, з чиєї ініціативи порушено кримінальну справу, виняткове право продовжувати її та підтримувати належить прокуратурі, що діє в інтересах суспільства та заради справедливості.

Крім того, широкі повноваження мають органи прокуратури Франції також у сфері контролю за діяльністю судової поліції. Між магістратами прокуратури та офіцерами судової поліції встановлено цілодобовий телефонний зв'язок (такий же не завадило б налагодити і в Україні). Нова оперативна система «вказівок» дає змогу оперативно налагодити взаємодію між прокурором та поліцією. Цікаво, що незважаючи на те, що прокурор виступає у суді як представник виконавчої влади, він повністю незалежний, особливо щодо суду, і не підлягає відводу, на відміну від суддів та присяжних. Також прокурори беруть участь і у виконанні вироків у кримінальних справах. Виконання вироку проводиться на вимогу прокуратури після того, як він набрав законної сили [11, с. 452].

Із вищевикладеного випливає особлива роль прокуратури і як державного обвинувача, і як того, хто може самостійно розслідувати певний злочин, контролювати за виконанням вироків, реагувати на судові акти тощо. Однак звернемо увагу на відсутність у французьких прокурорів наглядових повноважень, зокрема тих, що більшою мірою притаманні українським прокурорам.

Зауважимо, що відповідно до ст. 751-2 Ордонансу № 59-1 в цивільному процесі прокуратура офіційно бере участь у розгляді справ, визначених законом. Єдине її наглядове повноваження – це нагляд за виконанням законів, судових постанов та рішень, коли є така потреба в інтересах забезпечення публічного правопорядку [16, с. 56] (вважаємо це позитивним досвідом для вдосконалення відповідного правового регулювання в Україні).

Участь прокурора у цивільному судочинстві відповідно до чинного законодавства Франції є обов'язковою під час розгляду:

- усіх справ із питань громадянства;
- справ щодо захисту інтересів неповнолітніх, коли виникає загроза їх здоров'ю, життю і безпеці;
- справ щодо захисту прав та інтересів інвалідів;
- справ щодо захисту інтересів осіб із психічними вадами;
- справ щодо деяких питань у сфері комерційної діяльності (дотримання законності під час реалізації майна фірми, котра визнана банкрутом);
- справ, де вирішуються питання державної ваги [4, с. 453].

Прокурори у Франції беруть участь і в реабілітації засуджених за їх клопотанням. Прокурор республіки збирає всі необхідні відомості щодо засудженого і передає їх генеральному прокурору, який і вносить подання на розгляд справи в суд. Реабілітація погашає судимість і знімає із засудженого позбавлення чи обмеження прав, пов'язаних із попереднім відбуттям покарання.

Отже, у Франції прокурорська діяльність характеризується широкими представницькими і контрольними (не наглядовими) повноваженнями в частині відстоювання інтересів окремих категорій громадян і держави в суді. При цьому, звичайно ж, функція кримінального переслідування і підтримання публічного обвинувачення займає ключове місце у діяльності французьких прокурорів.

Таким чином, шляхом аналізу вищевикладеного можна виокремити такі шляхи вдосконалення діяльності прокурорів в Україні з урахуванням досвіду Франції: 1) система рівності суддів і прокурорів має бути запроваджена через забезпечення їх незалежності один від одного; 2) наділення прокуратури більш широкими повноваженнями у сфері здійснення контролю за діяльністю поліції; 3) нова оперативна система «вказівок» дає змогу оперативно налагодити взаємодію між прокурором та поліцією; також важливо налагодити цілодобову взаємодію поліції і прокуратури; 4) наділення широкими правами щодо самостійного розслідування злочинів і забезпечення звуження наглядових повноважень прокуратури; 5) окреслення чітких категорій справ, в яких прокурор бере обов'язкову участь і може представляти інтереси громадян.

Висновки. Підсумовуючи все вищесказане, можемо констатувати, що позитивний зарубіжний досвід дає змогу окреслити перспективну модель власне української прокуратури нового зразка, яка будуватиметься на взаємодії держави і суспільства, а за мету ставитиме досягнення балансу між вимогами законності і справедливості та правами і інтересами конкретної людини. Крім того, незважаючи на звуження функцій прокурора в частині загального нагляду, станом на сьогодні в усіх зарубіжних державах спостерігається підвищення гарантій незалежності прокурорів, зменшення їх політичної залежності та заангажованості.

Список використаних джерел:

1. Про прокуратуру : Закон України від 14.10.2014 р. № 1697-III // Офіційний вісник України. – 2014. – № 87. – Ст. 2471.
2. Новий тлумачний словник української мови : У 4-х томах. 42 000 слів: Для студ. вищих та серед. навч. закладів / Уклад.: В. Яременко, О. Сліпушко. – Київ : «АКОНІТ». – Т. 4 : Роб.-Я. – 1999. – 944 с.
3. Словник української мови в 11 томах / За ред. І.К. Білодіда, А.А. Бурячок та ін. – Т. 2. – К.: Наукова думка, 1977. – 547 с.
4. Грицаєнко Л.Р. Прокурорська діяльність в Україні та зарубіжних країнах (Вибр. наук. пр.) / Л.Р. Грицаєнко (передм. проф. І.Г. Богатирьова, О.Р. Михайленко, С.В. Невмержицького); відп. редактор професор І.Г. Богатирьов. – К.: Юрид літ-ра, 2013. – 499 с.

5. Морозов С.М., Шкарапута Л.М. Словник іншомовних слів / Київський національний університет імені Тараса Шевченка, Український мовно-інформаційний фонд НАН України. – К., «Наукова думка», 2000. – 686 с.
6. Д. Рене. Основные правовые системы современности = Les grands systemes de droit contemporains / Д. Рене, Ж.-С. Камилла; Пер. фр. В.А.Туманова. – Москва : Международные отношения, 1997. – 400 с.
7. Давиденко Л.М., Каркач П.М., Мычко Н.И., Руденко Н.В. Органы прокуратуры Украины, Российской Федерации и США (сравнительный анализ законодательства) [Учебное пособие] / Л.М. Давиденко, П.М. Каркач, Н.И. Мычко, Н.В. Руденко ; Под ред.Л.М. Давыденко. – Харьков: Медиа-группа, 1999. – 76 с.
8. Карпунцов В.В. Функціональне призначення органів прокуратури: науково-практичний аналіз [Монографія] / В.В. Карпунцов. – К.: Логос, 2013. – 224 с.
9. Шредер Ф.К. Прокуратура Федеративной Республики Германии. Прокурорский надзор / Ф.К. Шредер ; Под ред. О.А. Галустяна. – М., 2004. – 559 с.
10. Нимеллер М. Уголовное судопроизводство и роль прокуратуры в Германии / М. Нимеллер // Российская юстиция. – 1994. – № 10. – С. 27–35.
11. Підтримання державного обвинувачення / Л.Р. Грицаєнко (кер. авт. колегії); Г.П. Серета, М.К. Якимчук (та інші); За заг. ред. Г.П. Середи. – К.: Видавництво «Юридична думка», 2010. – 656 с.
12. Филимонов Б.Л. Предисловие // Уголовно-процессуальный кодекс Федеративной Республики Германия. – М., 1994. – 254 с.
13. Уголовно-процессуальный кодекс Федеративной Республики Германия. – М., 2014. – 349 с.
14. Крылова Н.Е. Новый Уголовно-процессуальный кодекс Франции / Н.Е. Крылова // Вестник Моск. государств. ун-та. – Право, 2012. – № 2. – С. 12–19.
15. Быкова Е.В. Прокуратура во Франции / Е.В. Быкова // Прокуратура и правосудие в условиях судебно-правовой реформы: Сб. науч. ст. – М., 1997. – С. 21–29.
16. Морандьер Ж. Цивільне право Франції / Ж. Морандьер. – Т. I. – М., 1960. – 265 с.